

Mag-1 nn 2953

nr. 515

nieuwe bakens
voor de
landbouwpolitiek

door prof. dr. ir. A.J. Oskam

Ontvangen

26 OKT 1993

UB-CARDEX

NN02963.515

71250

NIEUWE BAKENS VOOR DE LANDBOUW- POLITIEK

door prof.dr.ir. A.J. Oskam



Inaugurele rede uitgesproken op 14 oktober 1993 bij
de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de
Landbouwpolitiek aan de Landbouwuniversiteit te
Wageningen

NIEUWE BAKENS VOOR DE LANDBOUW- POLITIEK

De bakens

Het is een bekend verschijnsel in de scheepvaart dat stromen zich in de loop der tijden verleggen. De geschiedenis leert bijvoorbeeld dat kennis van de stromingen en ondiepten van de Noordzee een belangrijk element waren voor de vlootvoogden in de zeventiende eeuw om in moeilijke tijden het vege lijf te redden. Meer in het algemeen zijn stromingen (of het nu ondiepe zeeën, rivieren of afwateringssystemen betreft) aan verandering onderhevig. In een aantal gevallen wordt aan bebakening van vaargeulen gedaan en die bebakening kan men aanpassen aan de wijze waarop stromen zich verleggen; men kan ook kiezen voor het in stand houden voor bestaande vaargeulen en daarbij overgaan tot het baggeren, het plaatsen van kunstwerken of het aanpassen van de schepen.

Zonder te willen pretenderen dat we in de landbouw-politiek veel kunnen leren van de scheepvaart wordt toch een enkele keer dit beeld gebruikt. De kern van deze voordracht concentreert zich immers op het thema dat de maatschappij en ook de landbouw aan verandering onderhevig zijn en dat onze inzichten veranderen. Dit vraagt om aanpassing van de landbouwpolitiek, dus het verzetten van de bakens. Het gaat er echter niet alleen om dat we de problemen van vroeger oplossen, iets waar velen in het beleid en in het onderzoek toe geneigd zijn. Men wil als het ware de geschiedenis nog een keer herhalen, maar dan met de kennis die men nu heeft. Dat is niet voldoende; de maatschappij verandert ook. We dienen de problemen van de toekomst het hoofd bieden en daarbij kunnen we - doch in beperkte mate - van de historie leren.¹

Soms zal ik aandacht vragen voor de Nederlandse situatie, andere keren wordt de blik meer internationaal gericht. Het is niet m'n bedoeling om een volledige scheepkaart te maken met daarop aangegeven stromen, vuurtorens, vaargeulen en een volledig arsenaal aan bebakening. Daar is niet alleen de tijd te kort voor; het is ook niet de bedoeling van de voordracht. De analyse gaat in de richting van een flexibel systeem waarin enerzijds niet op de waan van de dag wordt gereageerd, doch anderzijds veranderingen worden gesignaleerd en verwerkt.

Een stukje historie

Men hoeft er maar het boek van Bieleman (1992) over de geschiedenis van de landbouw in Nederland over de periode 1500-1950 op na te slaan om te zien dat gedurende deze periode de landbouw in Nederland zich vrijwel constant heeft aangepast aan de veranderende omstandigheden. Soms ging dat langzaam, soms snel, maar het is een illusie om te denken dat in vroeger tijden sprake was van stabiele en uniforme omstandigheden en dat heden ten dage plotseling alles aan verandering onderhevig is. Een tweede illusie, die eerst Van Zanden (1985, p. 246) en later Bieleman (1992) degenen heeft ontnomen die veel verwachten van overheidsingrijpen, is dat de agrarische ontwikkeling stagneert zonder een actieve overheidspolitiek. Zelfs een econoom als Schultz, die onder andere gepleit heeft voor actief beleid ten aanzien van prijsstabilisatie en scholing, geeft in z'n analyse van de agrarische ontwikkeling in de VS heel weinig aandacht aan het gevoerde overheidsbeleid (Schultz, 1953).²

Het is overigens niet eenvoudig om aan te geven of fors ingrijpen van de overheid in de landbouw, of dat nu via markt- en prijsbeleid is of via landbouw-ontwikkelingsbeleid, een positieve of negatieve bijdrage levert aan de algemene ontwikkeling van een land. Economische theorie (en dan vooral de theorie van de internationale handel) is hier vrij duidelijk over: de hoogste welvaart wordt bereikt onder condities waarin de overheid juist niet ingrijpt en de markt zijn werk laat doen (Dixit & Norman, 1980; Vousden, 1990). Maar de werkelijkheid, waar landen of gemeenschappen mee te maken hebben, verschilt nogal van de uitgangspunten van de theorie. Er is immers geen vrije verhandelbaarheid van goederen en diensten. In zo'n situatie is een welvaartsstijging bij liberalisatie door een aantal landen of voor een aantal produkten niet gegarandeerd (Vousden, 1990). Juist daarom is de huidige Uruguay ronde van de GATT van zo'n groot belang. Het gaat hierbij om een breed opgezette liberalisatie door zeer veel landen en voor de meest beschermde produkten, al blijven - ook na uitvoering van de voorgenomen stappen - nog vele vormen van protectie bestaan.

Modelmatig onderzoek laat zien dat de vermindering van agrarische protectie door de belangrijkste handelsnaties een vergroting van de welvaart geeft (Gardner, 1989; Peters, 1992; Tyers en Anderson, 1992; Folmer, e.a., 1992). Er zijn echter duidelijke verschillen te constateren tussen de effecten volgens algemene evenwichtsmodellen, waar de hele economie in beschouwing worden genomen en partiële modellen, waar vooral op de landbouw wordt gelet. De partiële modellen suggereren grotere effecten.³

Langs een meer empirische benadering is moeilijk aan te tonen dat beschermende landbouwpolitiek een duidelijk negatief effect heeft op de economische ontwikkeling. Landen als Japan en Duitsland kennen al lange tijd een forse bescherming van de landbouw en gelden toch als economische wonderkinderen (Koning, 1994; Van der Meer & Yamada, 1990; OECD, 1992). Dit geldt ook voor een aantal nieuw geïndustrialiseerde landen zoals Taiwan en Korea. Anderzijds heeft Argentinië de (potentieel sterke) landbouw altijd verwaarloosd en dat land loopt langzamerhand steeds verder achter in de vaart der volkeren (Mundlak e.a., 1989). Wel kan men stellen dat de landen met een zeer hoge economische groei gebruik maken van de relatief vrije internationale markt voor industriële produkten of zij hebben de eigen economie geliberaliseerd.⁴ Natuurlijk is economische groei maar één van de bakens voor de politiek. Vanuit die achtergrond gaat het mij dan ook niet om 'wel of geen landbouwpolitiek', maar meer 'welke landbouwpolitiek?'.

Landbouwpolitiek na 1945

Wie de landbouwpolitiek in West Europa en Noord Amerika na 1945 bestudeert, die valt het op dat veel beleid is geïnspireerd door de crisis in de jaren dertig.⁵ In feite zijn de grondslagen voor dit beleid al gelegd in de 'New Deal', het beleidsprogramma van President Roosevelt in de VS in het begin van de jaren dertig (Cochrane, 1979; Tracy, 1989; Pasour, 1990).

De fundamentele redenen voor het ingrijpen van de overheid in de markt was gelegen in het feit dat de

landbouwinkomens in de westerse landen gedurende de crisisperiode veel verder terugliepen dan de inkomens buiten de landbouw (Schultz, 1945; Van den Noort, 1965; Brandow, 1977; Gardner, 1992). De oorzaak daarvan wordt vooral toegeschreven aan de geringe flexibiliteit - zeker op korte termijn - waarmee het totale aanbod van landbouwprodukten zich aanpast aan een prijsverlaging, kortom aan een geringe prijselasticiteit van het aanbod (Van den Noort, 1979). Dit geeft zeer grote verschillen in de inkomensverdeling tussen de landbouw en de rest van de bevolking. Dit verdelingsprobleem zou men enerzijds willen opheffen door de produktie te sturen. Minder produkt geeft een betere marktprijs. Een andere weg is het ondersteunen van de marktprijs, bijvoorbeeld door interventieregelingen, importheffingen en/of exportsubsidies.

Daarbij komt nog een tweede reden voor het ingrijpen in de markt: het optreden van grote prijsfluctuaties. Instabiele prijzen zijn heel vaak de oorzaak geweest van landbouwbeleid, of het nu hoge of lage prijzen zijn.⁶ Het zou me te ver voeren om alle instrumenten te noemen die zijn gebruikt om via beleid prijsinstabiliteit te voorkomen: interventieregelingen, prijsregulering, internationale goederenovereenkomsten, door de overheid gefinancierde buffervoorraden zijn daarbij de bekendste vormen. In algemene zin valt hierover echter op te merken dat geen van deze vormen goed werkt. Alles wat men op dit gebied probeert functioneert niet en eigenlijk het enige dat over blijft, zijn zogenaamde 'termijnmarkten' ('futures markets'), waar degenen die risico willen vermijden kunnen handelen met degenen die risico willen lopen⁷, en een open internationale

handel, waardoor oorzaken die tot hogere of lagere prijzen kunnen leiden zoveel mogelijk worden uitgevlakt, maar dat is alleen van toepassing voor produkten waarvoor de handels- en transportkosten relatief beperkt zijn.⁸ Verder is van belang dat bij toenemende welvaart en bij een toenemende verwerking van landbouwprodukten instabiele agrarische prijzen van minder gewicht zijn voor consumenten.

De wens om inkomens te handhaven en prijzen te stabiliseren zorgen voor druk op politici, bestuurders en beleidsvoorbereiders om maatregelen te nemen. En beide verschijnselen tezamen, dus lage en instabiele prijzen, vormen voor beleidmakers de aanleiding - veelal aangezet door belangengroepen - om in de markt in te grijpen. En dat zorgt weer voor toekomstige problemen.

Kunnen we lering trekken uit de wijze waarop destijds (dus de negentiende eeuw en tijdens de landbouwcrisis van 1930) de landbouwpolitiek functioneerde? Het antwoord op zo'n vraag is mijns inziens niet zo gemakkelijk. Er zijn belangrijke verschillen tussen zowel de maatschappij als de landbouw vroeger en nu. De belangrijkste kenmerken heb ik in de onderstaande punten samengevat.

1. De macro-economische omgeving van de landbouw is gewijzigd, met veel meer internationale afhankelijkheid van bijvoorbeeld rentestanden, wisselkoersen en prijzen (Schuh, 1974, 1989; Peters, 1992).⁹
2. De sociale omgeving waarin de landbouw functioneert is sterk gewijzigd met bijvoorbeeld

sociale voorzieningen, w.o. pensioenen voor de landbouwers en mogelijkheden om van borgstelling of sanering gebruik te maken.

3. De landbouw heeft een minder belangrijke positie in het economische proces; wat in de landbouw gebeurt heeft dus veel minder invloed op de rest van de economie. Functioneerde de landbouw in vroeger tijden nog als belangrijk reservoir voor arbeid (Schultz, 1945; Koning, 1986), momenteel is de werkloosheid in de westerse wereld veel groter dan het totale arbeidsvolume in de landbouw.
4. De structuur van de landbouw is gewijzigd. Weliswaar bestaat de landbouw in hoofdzaak uit gezinsbedrijven en is de arbeidsomvang van de bedrijven beperkt. De hoeveelheid kapitaalgoederen en grond, maar vooral in het gebruik van aangekochte goederen en diensten is gegroeid ten opzichte van de jaren dertig en het begin van de jaren vijftig.¹⁰ In vele westerse landen is ook het aandeel van de part-time landbouwbedrijven gestegen, al wordt de bulk van de agrarische produktie toch voortgebracht op sterk gespecialiseerde en qua produktieomvang relatief omvangrijke landbouwbedrijven. Toch kunnen deze bedrijven stuk voor stuk niet de marktprijs beïnvloeden. Deze gespecialiseerde bedrijven zijn aan dezelfde economische wetmatigheden onderhevig als bedrijven in de rest van de economie die functioneren onder volledige mededinging.
5. De landbouw is meer geïntegreerd met de produktiekolom, die bovendien in de voortbrenging van goederen en diensten van agrarische oorsprong een belangrijker plaats heeft gekregen (Peerlings, 1993). Het is vooral die informatiekant die aan

betekenis heeft gewonnen; informatie over de markt, over de gang van zaken in het produktieproces, maar ook op het gebied van overheidsregelingen. Waar het agrarisch bedrijfsleven vroeger nog een paar jaar nodig had om zo effectief mogelijk op overheidsregelingen te reageren, liggen bij wijze van spreken de computerprogramma's nu al klaar voor de regeling is ingevoerd.

6. Er worden meer en andere eisen gesteld aan de landbouw (RIVM, 1991). De technische ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat de milieuverontreiniging is toegenomen.¹¹ De variatie van landschap en natuur is teruggelopen, terwijl juist de vraag daarnaar - ook vanwege de gestegen welvaart - is toegenomen. Dit heeft gevolgen voor landbouw en landbouwbeleid.

De landbouwpolitiek was echter afgestemd op het via de markt regelen van de inkomensverdeling en de prijsstabiliteit. Daarbij vallen inkomensvoordelen vaak in hoofdzaak toe aan een relatief kleine groep (Brown, 1990) en wordt prijsinstabiliteit afgewenteld naar de wereldmarkt en daarmee naar ontwikkelingslanden. Daar komen gevolgen voor verbruikers en producenten veel harder aan.

Analyse van enkele hoofdkenmerken van het gevoerde landbouwbeleid

Het landbouwbeleid heeft de eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen onvoldoende gevolgd. Al is de MacSharry hervorming in de EG (Commission, 1991) een stap in de goede richting.¹² Men heeft in feite bij de beleidsvoering een uiterst

paternalistische houding, waarbij de overheid (of dat nu de Nederlandse overheid, danwel de Europese overheid is) niet aan de producenten wenst door te geven wat de consequenties zijn van de keuzes die deze agrarische ondernemers maken. Het gevoerde markt- en prijsbeleid is niets anders dan een vorm van informatievervuiling. De producent wordt op het verkeerde been gezet. De landbouwer die produkten voortbrengt waarvan de prijs op kunstmatige wijze hoog wordt gehouden, dringt de producent van produkten die op een normaal functionerende markt worden afgezet bijvoorbeeld uit de grondmarkt. Degene die zorgvuldig kijkt naar de uiteindelijke marktwaarde van de produkten, de kosten van de gebruikte middelen en de gevolgen voor milieu, landschap en natuur, wordt uit de markt gedrongen door de producent die zich laaft aan de overheidssubsidies en zich van de omgeving niets aantrekt. Maar het is niet alleen de agrarische producent die de - vanuit algemeen maatschappelijk oogpunt - verkeerde keuzes maakt. Hetzelfde geldt voor de toeleverende en verwerkende industrie en dienstverlening die zich rondom de landbouw bevindt: kortom de agribusiness. Ook het onderzoek en de voorlichting gaan uit van de heersende marktsignalen en zorgen daarmee voor de onjuiste keuzes in de toekomst.

Het is overigens een systeem dat niet alleen geldt voor het markt- en prijsbeleid. Binnen het structuurbeleid kan men identieke verschijnselen constateren. We behoeven de forse investeringen in ruilverkavelingen of ontwatering, of de rentesubsidies voor investeringen in stallen maar aan te halen om hier aansprekende voorbeelden te hebben, waar de

overheid (wellicht met goede bedoelingen) de producenten op het verkeerde been zet. Overigens is dat een te eenvoudige voorstelling van zaken. Het is niet zozeer 'de overheid' die fouten maakt. Het is veel meer het bedrijfsleven zelf dat de overheid aanmoedigt of onder druk zet om dat te doen. De meerderheid van de landbouwers staan (via hun organisaties) achter het door de overheid gevoerde beleid. Beleidsaanpassingen zijn op dit gebied bovendien zo traag dat bijvoorbeeld melkquotering en braaklegging nog steeds gepaard gaan met forse overheidssubsidies voor landinrichtingsprojecten in Nederland of voor structuurbeleid in de Europese Gemeenschap.

Het was de ontwikkeling van de 'public choice' theorie (dus de theorie van het overheidsgedrag), vanaf het midden van de jaren zestig, die de theorievorming achter het falen van de overheid heeft verzorgd. Pas laat is deze theorie bij de agrarisch economen doorgedrongen en gedeeltelijk geaccepteerd (Swinnen & Van der Zee, 1993). Onbekendheid, te grote aandacht voor het zogenaamde 'marktfalen'¹³, geen aandacht voor 'overheidsfalen', lijken de belangrijkste oorzaken achter deze late erkenning. Nu moet men niet denken dat de 'public choice' theorie een volstrekt éénduidige verklaring geeft voor het falen van de overheid in het regelen van het economisch proces. Verschillende accenten zijn mogelijk, bijvoorbeeld (1) lobby en politieke druk van belangengroepen die als voornaamste doel hebben om 'rents' (d.w.z. voordelen) te incasseren; (2) een zodanig gedrag van politici en kiezers dat bij de politieke programma's vooral gelet wordt op de belangen van goed georganiseerde - relatief kleine -

belangengroepen; (3) het gedrag van ambtenaren die macht ontleen aan grote budgetten en grote afdelingen, een doelstelling die volledig in strijd is met een kleine en efficiënte overheid (Niskanen, 1971).

Zoals zo vaak, zal elk van deze verklaringen wel iets te zeggen zijn. Vanuit welke achtergrond ook wordt geredeneerd, de compensatie van (plotselinge) veranderingen van marktprijzen de oorzaak kan zijn van overheidsfalen. Hetzelfde geldt voor overheidsbeleid dat onder heel andere condities tot stand is gekomen.¹⁴ Ontstaan eenmaal bepaalde voordelen, dan kan dit een zich versterkend proces worden, waarbij pas op lange termijn 'de wal het schip keert'.

De vraag is dan, is daar niets aan te doen? Mijn stelling is dat zoiets uitermate moeilijk is omdat zowel de prijzen als de instituties flexibel moeten reageren op maatschappelijke veranderingen. De toekomst is echter onzeker en daarom valt slechts binnen bepaalde grenzen aan te geven welk beleid functioneel is. Heeft men in het beleid echter bepaalde keuzes gemaakt en krijgen bepaalde groepen daaruit voordelen, dan zal men die willen behouden (Olson, 1982). Hoogstens kan men trachten om (langdurige) voordeelposities te vermijden zoals monopolies, kartelvorming, hoge toetredingsdrempels tot beroepsgroepen, politiek die wordt gestuurd door financiële belangen, etc. Dit brengt ons bij de instituties van de maatschappij.

Institutionele economie

Wat zijn instituties en wat is institutionele economie? Laten we eerst even stilstaan bij de kern van de

economische wetenschap. Volgens Robbins (1932) is dat: het analyseren van de keuzen in het gebruik van alternatief aanwendbare middelen. Instituties zijn regels, gebruiken en instellingen die het economisch proces beïnvloeden en daarmee dus het keuzeproces.¹⁵

Met de institutionele economie komen we aan één van de terreinen die binnen de landbouw de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen. Die belangstelling wordt voor een belangrijk deel gevoed door (1) de omwenteling in Oost-Europa, met de daarbij horende vraag op welke wijze de agrarische produktie het beste georganiseerd kan worden (2) de structurele aanpassingsprogramma's die vooral door Wereldbank en IMF zijn gestimuleerd in ontwikkelingslanden; (3) de Uruguay ronde van de GATT alsmede de forse wijzigingen in het landbouwbeleid die een aantal landen voor en tijdens deze onderhandelingsronde doorvoeren: Nieuw Zeeland (Sandrey & Reynolds, 1990), Zweden en ook wel de EG (Commission, 1991); (4) De gevolgen voor natuur, landschap en milieu voor de wijze waarop we de laatste decennia ook in de landbouw zijn gaan produceren (5) De beperkingen van de standaard neo-klassieke economische theorie in het verklaren van ontwikkelingen.

Misschien zou men ook kunnen stellen dat vanuit de economische theorie (en dan vooral vanuit de industriële organisatie) de belangstelling voor de wijze waarop de maatschappij functioneert sterk is toegenomen. Problemen strekken immers tot nadenken en van daar uit komen nieuwe ideeën tot stand. Vaak ziet men daarbij dat dit soort ideeën al eerder zijn

uitgewerkt en dat is ook hier het geval (Tirole, 1989).

Een drietal begrippen zijn essentieel binnen deze benadering van de institutionele economie: eigendomsrechten, contracten en transactiekosten (Williamson, 1985). Ik zal ze stuk voor stuk langslopen en daarbij veelvuldig verwijzen naar agrarische voorbeelden. De begrippen zijn echter algemeen en dus zeker niet specifiek voor de landbouw. Misschien is het ook nuttig om aan te geven wat we hiermee willen zeggen: de ontwikkeling van de landbouw zal mede afhangen van de wijze waarop eigendomsrechten gehanteerd worden. En dat wordt weer in sterke mate door overheid en gewoonte bepaald. De uitwisseling van eigendomsrechten gaat via contracten en daarbij zijn transactiekosten van essentieel belang. Transactiekosten bepalen immers in hoeverre contracten efficiënt tot stand komen en dit beïnvloedt weer de ontwikkeling van een sector, bijvoorbeeld in vergelijking met dezelfde sector elders of in vergelijking met andere sectoren van een economie.

Eigendomsrechten

De eigendomsrechten ('property rights') zijn rechten die krachtens wet of gewoonte worden toegeëld.

Het betreft hier niet alleen produktiemiddelen of goederen en diensten, maar ook meer abstracte rechten zoals octrooien, quota-rechten, etc.

Eigendomsrechten zijn als volgt te karakteriseren:

(1) gebruiksrechten (2) het recht om het inkomen (of de opbrengst) van een eigendom te gebruiken; (3) het recht om eigendomsrechten aan anderen over te dragen (Eggertson, 1990, p. 34). Vaak wordt

overigens in de literatuur vergeten dat naast eigendomsrechten ook eigendomsplichten zijn; in verschillende gevallen kunnen die zwaarder wegen dan de rechten.¹⁶ Daarnaast is van belang wie de eigendomsrechten bezit. Bromley onderscheidt vier hoofdcategorieën: (1) staatseigendom (2) privaateigendom (3) gemeenschappelijk eigendom en (4) vrije toegang, of eigenlijk 'geen eigendom'. Hierbij wordt vooral gekeken naar natuurlijke hulpbronnen en in het bijzonder grond.¹⁷

De mate waarin rechten gelden speelt ook een rol. Grondeigendom kan bijvoorbeeld beperkt worden door de wijze waarop men die grond mag gebruiken of door beperkingen bij verpachten. Dit brengt ons bij contracten.

Contracten

De verhoudingen tussen degenen die een contract afsluiten, staat in de literatuur bekend onder 'principle agent theory'. Of het nu gaat om een contract tussen de verpachter en de pachter, tussen de veevoederindustrie en de boer die varkens op contract houdt, tussen degene die het beleid formuleert (bijvoorbeeld het Ministerie van LNV) en de beleidsuitvoerder (bijv. een Produktschap of het Landbouwschap), het gaat hier om een contractuele relatie, waarvan de formulering van belang is voor het uiteindelijke resultaat. Zelfs de relatie tussen de universiteit en de hoogleraar kan in dit perspectief worden bekeken, zoals onlangs de bedrijfskundige Nooteboom (1993) heeft laten zien. De 'principaal' is de opdrachtgever; degene die iets gedaan wil krijgen. De 'agent' is degene die het moet uitvoeren. Contracttheorie houdt

zich bezig met de formulering van contracten en de consequenties daarvan voor de contractanten. Daarbij zijn nog een tweetal begrippen van essentieel belang, t.w. niet-bedoelde selectie ('adverse selection') en informatieonthouding en/of ontduiking ('moral hazard').¹⁸

Wanneer een veevoederfabrikant een contract aanbiedt waarbij een varkenshouder een dagvergoeding krijgt per varken, dan meldt zich (althans volgens de theorie) eerst de varkenshouder die er zelf het minst van maakt; dat is dus een voorbeeld van niet-bedoelde selectie. De veevoederfabrikant kan zich daartegen proberen te wapenen, bijvoorbeeld door de boer te laten delen in de kosten en de opbrengsten. Maar ook dat blijkt niet waterdicht. De boer kan een deel van het voer aan eigen vee geven en zo lang hij deelt in winst of verlies kan dat voor hem voordelig zijn. Dat is ontduiking van het contract. De veevoederfabrikant zou de voederconversie kunnen narekenen en degenen die over een door hem gestelde norm gaan geen verlenging van contract te geven. Met dit voorbeeld is geprobeerd om de basisbeginselen van contracttheorie te behandelen.

Stel nu dat de Nederlandse bevolking graag landbouw ziet met aandacht voor landschap en natuur en de overheid de bevolking vertegenwoordigt. De contracttheorie kan een bijdrage leveren aan de wijze waarop zoiets efficiënt is aan te pakken, of misschien is het nog wel gemakkelijker om te laten zien hoe je dat niet moet doen. Laat ik eerst kort aangeven hoe de overheid eind jaren zeventig in Nederland te werk ging (in de tijd dat Minister Braks nog met de hooivork uit de Achterhoek werd verdreven). Een

landbouwer die zich aan bepaalde geboden hield: bijv. het handhaven en onderhouden van houtwallen of het laat maaien van grasland, danwel het houden van een geringe hoeveelheid vee per hectare, kon in bepaalde gebieden een vastgestelde hectarevergoeding krijgen. Het eerst krijg je daarmee degenen die toch al vrijwel zo'n werkwijze hadden en die zich sterk genoeg voelen om zich aan de sociale controle van de groep te onttrekken. Die behoeven niets of weinig te veranderen en strijken de bijbehorende vergoeding op. Dat is op zich nog geen zwaar probleem, maar het maakt beleid veel minder effectief dan uit de hectares blijkt. Veel groter is het probleem dat de boer niet weet wat het doel is, en daarom is hij niet in staat om dat zo efficiënt mogelijk te bereiken. Misschien houdt hij zich aan de officiële regels, maar dan nog krijgt de Nederlandse bevolking niet het landschap en de natuur die men graag ziet en waarvoor men denkt belasting te betalen.

Hoe is dat wel te verkrijgen? Laat de doeleinden van de overheid en de boer zoveel mogelijk samenvallen. Maak een contract waarin de werkelijke doeleinden in kwaliteit en kwantiteit van landschaps- en natuurelementen staan beschreven en zet voor elk van die elementen de bijbehorende beloning.¹⁹ Verder is het van belang dat de overheid investeringen in die richting erkent in de vorm van 'eigendomsrechten', ' door bijvoorbeeld bij overname hiervoor uit te betalen. Misschien zult u opmerken dat het moeilijk is om uit te maken welke doeleinden men nastreeft. Maar als dat zo is, waarom zou men dan boeren lastig vallen in hun bedrijfsvoering? Het erkennen en belonen van landschaps- en natuurwaarden voorkomt bovendien dat boeren de nog aanwezige kwaliteit om

zeep helpen, om maar van overheidsregelingen verschoond te blijven. Hiermee is een bepaald voorbeeld uitgewerkt.

Een zelfde soort voorbeeld is te geven voor milieuaspecten, bijvoorbeeld fosfaatverzadiging of bodemverontreiniging in het algemeen. Met redelijk objectieve methoden is vast te stellen in welke mate grond fosfaatverzadigd is. De aanwezige buffercapaciteit kan - evenals de kadastrale maat en bijvoorbeeld het recht van overpad - in het verkoopcontract worden opgenomen. De verplichting om de bodem bij bouwobjecten schoon op te leveren heeft grote gevolgen voor de waarde van grondeigendom en daarmee in tweede instantie voor de wijze waarop men zich in een aantal gevallen gedraagt.

Transactiekosten

Eigendomsrechten en contracten zijn dus essentiële onderdelen van het functioneren van maatschappelijke processen, maar daarmee zijn we er nog niet. In de afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor transactiekosten. Het is daarbij niet ongebruikelijk om de volgende componenten te onderscheiden bij transactiekosten: (1) informatiekosten²⁰; (2) onderhandelingskosten; (3) controlekosten (Bromley, 1991, p.36). Misschien is het nuttig om eerst te vermelden dat in de standaard neo-klassieke theorie kosteloze en volledige informatie en de afwezigheid van transactiekosten als uitgangspunten gelden. Geschoolde economen herinneren zich wellicht de marktkoopman in het voorbeeld van Walras, die de prijzen afroept tot op het moment waarop vraag en

aanbod met elkaar in evenwicht zijn. Zowel de marktkoopman als de transacties zijn gratis. Maar anderen die zich wellicht wel eens aan aandelenhandel hebben gewaagd of misschien de 'Chicago Board of Trade' hebben bezocht weten dat zelfs de zeer efficiënte markten in het kapitalistische systeem niet gratis en kosteloos werken²¹. De gewone burger weet dit van het bezoek aan de markt in dorp of stad. Wisseling van eigendomsrechten gaat gepaard met transactiekosten.

Een typisch voorbeeld van het laag houden van de transactiekosten in de landbouw is de relatie tussen de boer en coöperatie; een bepaalde vorm van verticale integratie (Williamson, 1971). De boer produceert en verkoopt in goed vertrouwen aan de coöperatie, die op efficiënte wijze de produkten verwerkt en/of afzet. Hetzelfde kan gezegd worden van aankoop van produktiemiddelen of diensten. Naast het aspect van de gebundelde kracht van de coöperatie (de zogenaamde 'countervailing power'), heeft het aspect van de geringe transactiekosten hier een belangrijke rol gespeeld. De boer kon zich wijden aan de organisatie van z'n bedrijf en het productieproces, de coöperatie verzorgde op efficiënte wijze de transacties (en de daarbij behorende informatie) van en naar het bedrijf. Zolang een voldoende groot aantal (zo mogelijk elkaar beconcurrerende) coöperaties aanwezig zijn, dient de rest van het bedrijfsleven zich aan het laag houden van de informatie- en transactiekosten aan te passen. Voor de sector als geheel is het daarbij van belang dat de basis-marktprincipes gehandhaafd blijven (zoals prijsdifferentiatie bij kostenverschillen, geringe toe- en uittredingsdrempels, berekening van interestkosten

voor vermogensgebruik, etc.). Er zijn echter ook grote gevaren aan het bestaan van coöperaties, bijvoorbeeld bij het uitschakelen van onderlinge concurrentie, het verkrijgen van (tijdelijke) belastingvoordelen, het werken met besturen of directies die onvoldoende marktgericht denken en die beslissingen nemen die vooral gericht zijn op korte termijn eigenbelang van de leden. Voorbeelden van dit laatste zijn het uithollen van coöperaties door een te hoge aankoopprijs of een te lage verkoopprijs, waardoor investeringen in mensen, kapitaalgoederen en produktontwikkeling achterwege blijft. Het basisprincipe van de coöperatie is dus de geringe transactiekosten. Het gevaar is onvoldoende flexibiliteit in de bedrijfsvoering en onvoldoende marktgericht denken.

Transactiekosten zijn dus niet verwaarloosbaar bij de markten voor goederen en diensten, maar ze zijn nog veel belangrijker bij politieke markten of bij sturing van de overheid en dat geldt nog in versterkte mate wanneer het gaat om externe effecten (dat zijn onbedoelde effecten van productie of verbruik waarbij degene die ze ondervindt geen compenserende vergoeding ontvangt of betaalt).

Eigendomsrechten, contracten, transactiekosten en externe effecten

Bij externe effecten is de informatie veel onduidelijker en dus kostbaarder. Bovendien kunnen velen de gevolgen van externe effecten ondervinden en zijn de controlekosten vaak hoog. Een efficiënte organisatie kan dus heel veel uitmaken voor de transactiekosten. Dit brengt de overheid de laatste tijd tot de gedachte

om hier zowel met bepaalde contracten (de zogenaamde convenanten) te werken als om marktprincipes te gebruiken: regulerende heffingen. Bij regulerende heffingen gaat het niet om het vergaren van middelen door de overheid, maar om het beïnvloeden van het gedrag: de geïnde heffingen worden weer teruggegeven aan de sector. Idealiter, wordt deze zogenaamde Pigou-heffing gesteld op het punt waar marginale kosten en baten van emissies gelijk zijn (Pearce & Turner, 1990). Dit kan gebeuren door de overheid. In theorie kan dezelfde oplossing worden verkregen wanneer degenen die de nadelen ondervinden van emissies in onderhandeling gaan met degene die de emissie veroorzaakt. Maar dit geldt alleen wanneer de transactiekosten verwaarloosbaar zijn (Bromley, 1991, p. 76) en dat is een zeer aanvechtbare veronderstelling. Wanneer we die veronderstelling niet maken, dan maakt het bovendien uit wie de eigendomsrechten krijgt toegedeeld en daar ligt een tweede cruciaal punt voor het overheidsbeleid met duidelijke gevolgen voor de mate waarin emissies worden veroorzaakt.

Hoewel het theoretisch mogelijk is om aan te tonen dat marktprincipes op dit gebied het meest efficiënt functioneren (Baumol & Oates, 1988), ziet men bij het bedrijfsleven een grote voorkeur voor convenanten. Dit heeft mijns inziens een drietal redenen:

1. Door zelf te gaan regelen geeft men zo min mogelijk informatie prijs en leert men het beste hoe een sector functioneert;
2. De wijze waarop de sector zelf reguleert geeft de mogelijkheid om de regelingen zo goed mogelijk te

laten aansluiten bij de werking van de sector. Het is niet een 'onwetende ambtenaar' of een 'onbetrouwbare politicus' die heffingen en uitvoeringsregels vaststelt en daarmee veel problemen schept²²;

3. Wanneer men een convenant afsluit waarin een bepaalde doelstelling is opgenomen, dan verkrijgt men daarmee vrijwel impliciet de emissierechten (dus de eigendomsrechten voor emissies die beneden deze grens blijven). Uiteraard is dit geen principeverschil met een regulerende heffing, maar toch lijkt dit een rol te spelen. Dit wordt ook geïllustreerd door het feit dat het agrarisch bedrijfsleven niet overgaat tot het afsluiten van convenanten aangaande positieve externe effecten (bijv. het behoud van landschapselementen). Hier zijn de individuele vergoedingen, en daarmee de erkenning van eigendomsrechten van essentieel belang. Wel lijken mogelijkheden aanwezig voor het vrijwillig afsluiten van gezamenlijke contracten (men kan dit een vorm van een milieucoöperatie noemen; zie bijvoorbeeld Slangen, 1993).

Daarnaast kunnen nog allerlei gelegenheidsargumenten een rol spelen zoals het bestaansrecht van bepaalde organisaties die iets moeten regelen. Maar meest essentieel is de bedoeling om de transactiekosten laag te houden omdat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de sector wordt gelegd.

Hiermee zijn een aantal begrippen behandeld die bij het formuleren van de toekomstige landbouwpolitiek een duidelijke rol zullen spelen; het zijn nieuwe bakens voor de landbouwpolitiek. Nadere uitwerking en toepassing van deze begrippen moet ons in staat

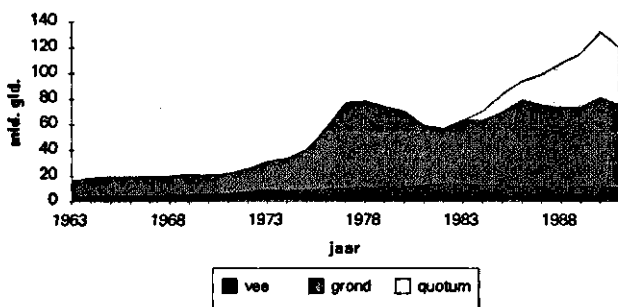
stellen verschillende vormen van overheidsbeleid beter te kunnen vergelijken. Dit vereist andersoortige informatie dan tot nog toe werd verzameld. Bovendien illustreert deze benadering de noodzaak om van meerdere disciplines gebruik te maken. Economie, recht, sociologie (om maar enkele basisdisciplines in de sociale wetenschappen te noemen) zijn - te zamen met hun toepassingen - noodzakelijke onderdelen bij een werkwijze waarbij eigendomsrechten, contracten en transactiekosten expliciet in de analyse worden betrokken.

Verder is essentieel dat de overheid zo min mogelijk maatregelen neemt die tot langdurige voordeelposities kunnen leiden. Op het moment dat overheidsmaatregelen in het leven worden geroepen, waar geen concrete tegenprestatie van boer of burger tegenover staat, gaan lobbygroepen het in stand houden van deze maatregelen najagen. Hetgeen we eerder hebben gezegd over de wijze waarop het overheidsfalen wordt verklaard, is hier volledig van toepassing. Het nieuwe is echter we er al vooraf rekening mee kunnen houden indien we meer inzicht hebben in het functioneren van instituties, al biedt dat geen garantie. Het volgende voorbeeld is illustratief. Bij de invoering van de melkquotering in de Europese Gemeenschap in 1984 heeft Minister Braks sterk heeft geprobeerd om dit tot een tijdelijke maatregel te maken: hoogstens vijf jaar. De afloop is bekend: de melkquotering in de EG wordt voorlopig tot het jaar 2000 gehandhaafd en zo langzamerhand is (een deel van) de generatie van zittende melkveehouders - zeker in Nederland - bezig om de toegedeelde quota te gelde te maken. Dit verplaatst de problemen naar de toekomst.

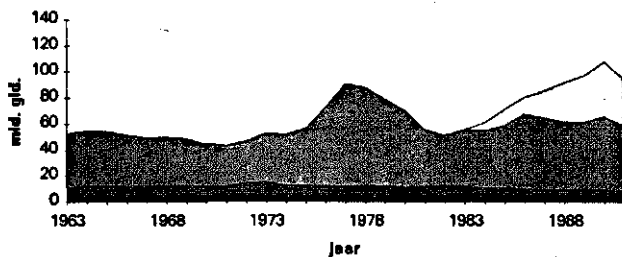
De eigendomsrechten van de landbouw liggen in de eerste plaats opgesloten in grond, gebouwen, gespecialiseerde machines en outillage (zoals kassen), vee en quotarechten. Voor grond, vee en quotarechten bestaat een marktprijs en zijn eigendomsrechten te kwantificeren. Dit is gedaan voor de Nederlandse landbouw en wel in lopende prijzen (figuur 1) en in prijzen van 1980 (figuur 2). De grote piek in de eigendomswaarde in de twee helft van de jaren zeventig en de belangrijke positie van melkquota aan het eind van de jaren tachtig valt hieruit gemakkelijk te zien.

Toch is dat niet het gehele verhaal. Tot nog toe is de factor arbeid buiten beschouwing gebleven en daarin ligt mijns inziens een belangrijke oorzaak voor de relatief hoge 'eigendomswaarde' van de Nederlandse landbouw.²³ De prijzen van grond en melkquotum geven voor een deel de hoge transactiekosten van arbeid weer. Het bestaan daarvan ligt besloten in de preferentie voor het agrarisch bestaan, zolang men daarin is opgegroeid. Zoals mijnwerkers hun hart aan de mijn, schippers aan hun boot, hebben boeren hun hart verpand aan de boerderij. Men heeft een bepaalde keuze gemaakt en pas bij de volgende generatie kan opnieuw worden gekozen.²⁴ Het is deze fundamentele kracht die de landbouw in perioden van lage produkt prijzen doet overleven, maar die ook een snellere aanpassing belemmert. De preferentie voor het agrarisch bestaan vertaalt zich in politieke druk op het handhaven van de bestaande situatie: boeren verschillen daarin niet van schippers. Wanneer de politiek hieraan toegeeft zonder een scheiding aan te brengen met de toekomstige generaties, dan wordt de problematiek hiermee vergroot.

Figuur 1 Eigendomswaarden Nederlandse landbouw



Figuur 2 Eigendomswaarden Nederlandse landbouw (in guldens van 1980)



Geen neo-klassieke economische theorie?

Heeft dit nieuwe theoretische kader, dat vooral afkomstig is vanuit de industriële organisatie, nu tot gevolg dat we de standaard neo-klassieke theorie kunnen afschaffen, en dan om andere redenen dan hier een jaar of twee geleden door De Hoogh (1991) op deze zelfde plaats is bepleit. Dat lijkt me een stap te ver. In de eerste plaats is deze theorie zelf nog aan vernieuwing onderhevig²⁵, maar veel belangrijker is het dat de neo-klassieke theorie in staat is om bepaalde onderdelen in het gedrag van consumenten en producenten op zinnvolle wijze te verklaren. Worden regelmatig goederen en diensten via de markt verhandeld of voor de markt geproduceerd en is er sprake van een groot aantal participanten op deze markt, dan is deze theorie zeer wel in staat het gedrag te verklaren. Andersom geldt dat marktprijncipes verreweg het meest efficiënt zijn om produktie en verbruik van dit soort goederen en diensten te regelen. Prijzen zijn vrijwel onmiddellijk overal bekend en een ieder kan daar het handelen op afstemmen. De markt spreekt niet alleen 'de waarheid', maar doet dat ook 'zonder aanzien des persoons'. Omdat de markt in dit soort situaties tot lage transactiekosten leidt, de marktdeelnemers hun taak vervullen, strategisch gedrag vrijwel onmogelijk is en de regels aan een ieder bekend en duidelijk zijn, is er geen enkele reden om naar een ander mechanisme uit te zien.²⁶

Bij veranderingen van de bedrijfsorganisatie, bij technische vernieuwingen, investeringen, aantrekken van arbeidskrachten, etc. zijn de transactiekosten geenszins te verwaarlozen. Over de omvang van de transactiekosten is echter weinig bekend, hoewel

sommige bedrijven of organisaties zich de moeite veroorloven om de wervings- en inwerkkosten van een nieuw personeelslid te bepalen. Nog een graad ingewikkelder liggen zaken zoals landbouwkundig onderzoek, voorlichting, ruilverkavelingen, kwaliteitsstandaarden en kwaliteitscontrole. Gebrekkige informatie kan hier het grote probleem zijn. Vaak worden hier immers (vanuit minstens één van de participanten aan de transacties) éénmalige beslissingen genomen. Het is onmiskenbaar dat op dit soort terreinen het gebruik van de neo-klassieke economische theorie vaak enigszins gekunsteld aandoet.

Het meest ingewikkeld zijn de externe effecten. Degene die ze veroorzaakt heeft er immers geen weet van of (bij negatieve externe effecten) geen belang bij om dergelijke effecten te onderkennen. Degenen die de positieve externe effecten ondervindt wil er liever niet voor betalen. Hoe de overheid hier het beste kan optreden hangt van heel veel factoren af. Tussen een regulerende overheid, een marktconforme overheid en een Coase-benadering waarbij de betrokken partijen onderling tot overeenstemming komen (Coase, 1960) ligt een scala aan mogelijkheden.²⁷

De markt is dus zeker niet heilig maar dient in z'n werkwijze te worden vergeleken met andere vormen van transacties.

Wat zijn dan de fundamentele terreinen voor overheidsbeleid m.b.t. de agrarische sector of de agrarische produktiekolom:

1. Zetten van de regels voor eigendomsrechten en contracten (inclusief transacties). Daarbij gaat het zowel om markttransacties als transacties die niet via de markt lopen, bijvoorbeeld de externe effecten;
2. Het zorg dragen voor een efficiënte ontwikkeling van deze sector door die taken te vervullen die vanuit algemeen maatschappelijk oogpunt van belang zijn maar die - vanwege de wijze waarop de sector is georganiseerd - zonder overheids-handeling of -ondersteuning niet tot stand komen. Hierbij kan men denken aan onderwijs, onderzoek en voorlichting. Vanuit datzelfde algemeen maatschappelijk perspectief is het daarbij van belang dat de kosten van dit type overheidsbeleid zoveel mogelijk aan belanghebbenden worden doorberekend. Welke taken de overheid op dit terrein nog heeft te vervullen hangt in sterke mate af van de regels ten aanzien van eigendommen en contracten.
3. Het - waar nodig - vertegenwoordigen van de belangen van een sector (vanuit algemeen maatschappelijk perspectief) in internationaal verband.

Verder zijn uiteraard de algemene taken van de overheid mede van toepassing op de landbouw, t.w. de inkomensherverdeling (zowel binnen als tussen generaties), de veiligheid, rechtszekerheid, controle en handhaving van de gestelde regels. Nationale overheden dienen daarbij ook te letten op het gedrag van overheden in andere landen. Daarbij zijn zaken als concurrentieverhoudingen, belastingen, sociale premies, maar ook eigendomsrechten van groot belang.

De institutionele organisatie dient afgestemd te zijn op de maatschappelijke doeleinden met als basisprincipes: (1) een toedeling van eigendomsrechten die functioneel is binnen het maatschappelijk proces; (2) het minimaliseren van de transactiekosten bij het nastreven van de gestelde doeleinden²⁸; (3) het wettelijk en juridisch steunen van instellingen en contracten die daaraan bijdragen. Het maakt daarbij weinig verschil of het gaat om het produceren, verwerken en afzetten van (agrarische) produkten, het organiseren van onderwijs, onderzoek en voorlichting of het regelen bij de milieuproblematiek.²⁹

Vanuit sociaal-wetenschappelijk perspectief dient men een open oog te houden voor de maatschappelijke veranderingen die aan de gang zijn. Om een voorbeeld uit de landbouw te halen: de emancipatie van de vrouw, de groei van het aantal landbouwbedrijven waar minder dan één arbeidskracht permanent nodig is, de mechanisatie van zware werkzaamheden, en het toenemend belang van de bedrijfsorganisatie, kunnen zeker leiden tot een toename van het aantal bedrijven met vrouwelijke bedrijfshoofden. In sommige streken staat dit echter nog haaks op de instituties die de oudste zoon als de 'echte' opvolger zien. In de scholing, bij banken, in de voorlichting, bij verenigingen en organisaties, of bij toeleverende en verwerkende bedrijven kunnen ook belangrijke weerstanden liggen. Het is vooral een taak voor sociologen en economen om te onderkennen waar veranderingen op til zijn.

Naast de transactiekosten van het economisch proces, kunnen we ook stilstaan bij de transactiekosten van het politieke proces. Die bepalen in hoge mate welke

vorm van regulering het meest efficiënt is. Transactiekosten van het politieke proces bestaan zowel uit de kosten om tot besluiten te komen als uit de uitvoeringskosten van het gekozen beleid. Men kan er zelfs de kosten van vertraagd beslissen bijtellen.³⁰ De transactiekosten van besluiten zijn heel duidelijk in internationale fora zoals de EG, de GATT of de VN. Voordat men daar de bakens verzet zijn al vele schepen gezonken. Op dit terrein zijn transactiekosten wellicht te verminderen door vanaf het begin met voorstellen te komen die een uitgebalanceerd compromis zijn tussen de verschillende standpunten. 'Package deals' leveren een methode voor het bereiken van een compromis. Wetenschappelijk onderzoek kan hierbij behulpzaam zijn, bijvoorbeeld door uit vroegere besluiten de voorkeuren en de politieke kracht van de verschillende participanten af te leiden (Oskam, 1989). Maar zo'n werkwijze vereist wel een goede samenwerking tussen beleid en wetenschap.

Welke terreinen van onderzoek voor de vakgroep Algemene Agrarische Economie en de werkgroep Landbouwpolitiek?

In de afgelopen jaren heeft de vakgroep Algemene Agrarische Economie zich (naast de modelbouw voor landbouweconomische analyse en landbouwbeleid) in toenemende mate beziggehouden met het micro-economische onderzoek (zie bijv. Thijssen, 1992) en onderzoek op het terrein van de milieueconomie en het natuur-, landschaps- en milieubeleid (Slangen, 1992). De tijd lijkt aangebroken om vanuit de aldus opgebouwde expertise een stap verder te gaan. Daarbij is de micro-simulatie een methodiek die wordt

gebruikt om de resultaten van het verrichte onderzoek te combineren met andere inzichten. Tevens brengt ons dat weer terug bij ons werkterrein: hoe functioneert de sector.

In een volgende stap wordt globaal landbouwbeleid vergeleken met micro-beleid. Al eerder is geconstateerd dat overheidsregelingen voor de landbouw steeds gedetailleerder worden. Het 'leven verschilt van de leer' (De Hoogh, 1991). Anderen pleiten zelfs expliciet voor een gedifferentieerd landbouwbeleid (Van der Ploeg, 1993). Het lijkt een uitdagend project om de consequenties van zulke verschillende vormen van landbouw- en milieubeleid nader te analyseren en daarmee tevens gebruikt te maken van het eerder behandelde begrippenapparaat, t.w. eigendomsrechten, contracten en transactiekosten. Hiermee wordt ook aangesloten bij de werkzaamheden vanuit agrarische bedrijfseconomie, sociologie en recht. Het modelmatig onderzoek blijft daarbij een essentiële rol vervullen. En veel analytisch onderzoek op agrarisch, milieu- en natuurgebied is daarbij nodig.

Een andere benadering die bij de vakgroep nader is uitgewerkt betreft een algemene evenwichtsanalyse van de gehele agribusiness (Peerlings, 1993).³¹ Dit geeft de mogelijkheid om op geaggregeerd niveau de relatie tussen landbouw, toeleverende en verwerkende industrie en ook importen en exporten te onderzoeken. Een aansluitend onderzoek op dit terrein richt zich op de relatie tussen internationale handel en milieu. Omdat hier mede de positie van de ontwikkelingslanden in het geding is, wordt zowel met de vakgroep Ontwikkelingseconomie als met andere instellingen samengewerkt.

Tot slot nog enkele opmerkingen over de achtergronden van mijn denken aangaande landbouwbeleid en onderzoekbeleid. Tenslotte is de functie van hoogleraar in de landbouwpolitiek zeer nauw verweven met beleid. Laat ik voorop stellen dat ik een democraat in hart en nieren ben. Zoiets betekent dat ik het volledig kan accepteren wanneer het beleid andere keuzes maakt, dan uit toegepaste wetenschappelijke theorie volgt. Beleid heeft een eigen verantwoordelijkheid. Wel hoop ik bij dat beleid een goedwillend oor te vinden voor de uitgekristalliseerde resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Juist dat uitgekristalliseerde of synthetische aspect heeft me vaak beziggehouden (Oskam, 1986).

Bij een nieuwe vaarroute dienen echter eerst de bakens te worden geplaatst en dit vereist tijd, coulantie en ook een kritisch oog. Een veilige route is niet zomaar gevonden. De sfeer in het onderzoek dient uitdagend te zijn. Maar een ver doorgevoerd 'publish or perish' principe werkt mijns inziens tegen een gezonde en functionele wetenschap; het maakt ook de transactiekosten in het onderzoek wel erg hoog wanneer we voortdurend bezig zijn met het tellen en beoordelen van elkaars onderzoek.

Geacht College, besturen, familie, studenten, leermeesters, vakgroep, werkgroep en andere toehoorders,

Gaarne wil ik afronden met een passend dankwoord.

U, College van Bestuur, dank ik u voor het vertrouwen dat u, middels de officieel door u ingestelde benoemingscommissie, in mij heeft gesteld.

Als kandidaat van binnen hoop ik in voldoende mate naar buiten te treden. Vakgroepbestuur, clusterbestuur, werkgroepbestuur en Universiteitsraad hebben hiernaar gekeken en zelfs de voorzitter van het College met zijn adviseurs hebben mijn kwalificaties persoonlijk gecontroleerd. Voorwaar, een benoeming aan de Landbouwniversiteit kent hoge transactiekosten. Misschien heeft mijn verhaal ook een bijdrage geleverd om deze vorm van beleid nog eens te overdenken. Zelf ben ik een voorstander van minder transactie en meer actie (Oskam, 1985).

Mijn liefde voor de landbouweconomie was tweede keus. Eigenlijk had ik astronomie willen studeren, maar 'wijze voorlichters' hielden mij daar vanaf. Na enige omzwervingen in de chemie (en Delft) werd het - wellicht mede door mijn achtergrond als Zuidhollandse boerenzoon - toch Wageningen. Het illustreert het rotsvaste vertrouwen van mijn ouders in hun kinderen. Ik ben dan ook heel blij dat zij er vandaag bij kunnen zijn.

Misschien is het ook een fraaie gedachte voor studenten: niet wanhopen wanneer de studie wat minder vlot loopt. Wacht op die vonk in de studie waarin het leren overgaat in het studeren. Tenslotte bent u bij uitstek degene die de bakens moet verzetten. Wanneer u en ik geïnspireerd zijn, dan moet dat lukken.

In de tijd van Socrates en Plato stonden leermeesters op een voetstuk, al was het wel mogelijk om met ze discussiëren. Popper (1966) heeft veel aandacht besteed aan het grote gevaar van 'te krachtige leermeesters'. Te ver doorgevoerde gedachten worden

ideologieën en ruïneren daarmee de maatschappij. Daarom ben ik (misschien achteraf) wel tevreden met mijn zeer pragmatische leermeesters, waartoe ik Horryng, Van den Noort, Kloek en De Veer kan rekenen. Elk van hen heeft z'n invloed gehad, maar toch voldoende vrijheid gelaten om mijzelf verantwoordelijk te voelen voor wat ik denk en doe. En mijn maatje, Arie Kapteyn, was uit hetzelfde hout gesneden.

Binnen ons gezin is vandaag de bebakening in de richting van de wetenschap, maar Mirjam ziet regelmatig kans om de route kunstzinnig te verleggen.

Binnen de vakgroep Algemene Agrarische Economie heb ik nu bijna 23 jaar gewerkt en ik voel me daar, als een vis in het water. De vrijheid, inspiratie en diversiteit is, al zijn we een kleine vakgroep, toch zeer groot. Zowel Van den Noort als m'n voorganger op deze leerstoel, Jerrie de Hoogh, hebben me de gelegenheid gegeven om zelfstandig varen. Natuurlijk stel ik dat zeer op prijs. We hebben sinds kort - met Alison Burrell - onze eerste echte stap gezet op weg naar een internationale club. Voor haar is zo'n rede behelpen, maar het zal de internationale uitstraling van onze vakgroep zeker ten goede komen.

De werkgroep Landbouwpolitiek, als overkoepelend samenwerkingsverband tussen verschillende vakgroepen, is destijds op verzoek van het College van Bestuur ingesteld, na voorbereiding door een commissie onder leiding van Jerrie de Hoogh. De rol die mede door het Ministerie van LNV op dit terrein aan Wageningen werd toegedacht wordt - althans op onderzoekgebied - nu weer bedreigd. Hopelijk heb ik

vanmiddag kunnen duidelijk maken dat dit terrein een brede inzet van disciplines behoeft. Hierbij kan de werkgroep een belangrijke rol vervullen, bijvoorbeeld als spil in een onderzoeksinstituut op maatschappij-wetenschappelijk gebied.

Tot slot wil ik een ieder bedanken voor z'n aanwezigheid. Juist de landbouwpolitiek moet het hebben van een open van gedachtenwisseling en een interactie tussen universiteit en maatschappij.

Literatuur

- Baumol, W.J. and W.E. Oates (1988). The theory of environmental policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berentsen, P.B.M., Dijkhuizen, A.A. & Oskam, A.J. (1990). Foot-and-Mouth disease and export. Wageningen Economic Studies 20, Pudoc, Wageningen.
- Bieleman, J. (1992). Geschiedenis van de landbouw in Nederland 1500-1950. Meppel: Boom.
- Brandow, G.E. (1977). Policy for commercial agriculture. In: L.R. Martin (ed.) A survey of agricultural economics literature, Vol. 1. Minneapolis: Univ. Of Minnesota Press, p. 209-292.
- Bromley, D.W. (1991). Environment and economy: Property rights & public policy. Oxford: Blackwell.
- Brown, C.G. (1990). Distributional aspects of CAP price support. European Review of Agricultural Economics 17: 289-302.
- Coase, R.H. (1960). The problem of social costs. Journal of Law and Economics 3: 1-40.
- Cochrane, W.W. (1979). The development of American Agriculture: A historical analysis. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Commission of the European Communities (1991). The development and future of the Common Agricultural Policy. COM (91) 258, Brussels.
- Dijkhuizen, A.A. (1992). Modelling animal health economics. Wageningen, inaugural speech.
- Dixit, A.K. & Norman, V. (1980). Theory of international trade. Cambridge: Cambridge University Press.

- Eatwell, J., Milgate, M. & Newman, P. (1987). *New Palgrave dictionary of Economics*. London: Macmillan, 4 delen.
- Eggertson, Th. (1990). *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elhorst, J.P. (1990) De inkomensvorming en inkomensverdeling in de Nederlandse landbouw verklaard vanuit de huishoudproduktietheorie. LEI-Onderzoekverslag 72, Den Haag (Proefschrift).
- Elhorst, J.P. (1993) The estimation of investment equations at the farm level. *European Review of Agricultural Economics* 20: 167-182.
- Folmer, C., Keyzer, M.A., Merbis, M.D., Stolwijk, H.J.J. & Veenendaal, P.J.J. (1993). CAP reform and its differential impact on member states. SOW-Staff Working Paper 92-02R, Amsterdam.
- Gardner, B.L. (1989). Recent studies of agricultural trade liberalization. In: A.H. Maunder & A. Valdès (eds.) *Agriculture and government in an interdependent world*. Dartmouth: Aldershot, p. 361-379.
- Gardner, B.L. (1992). Changing economic perspectives of the farm problem. *Journal of Economic Literature* 30: 62-101.
- Hart, O. (1988). Incomplete contracts and the theory of the firm. *Journal of Law Economics and Organization* 4: 119-139.
- Hayami, Y. & Otsuka, K. (1993). *The economics of contract choice: An agrarian pespective*. Oxford: Clarendon Press.
- Helming, J., Oskam, A. & Thijssen, G. (1993). A micro-economic analysis of dairy farming in the Netherlands. *European Review of Agricultural Economics* 20: 343-363.

- Honma, M & Hayami, Y. (1986). The structure of agricultural protection in industrial countries. *Journal of International Economics* 20: 115-129.
- Hoogh J. de (1967). Enkele beschouwingen over de economische organisatie van de landbouwproductie. Wageningen.
- Hoogh, J. de (1991). Leer en leven van de landbouwpolitiek. Afscheidsrede, Wageningen.
- Keyzer, M. (1993). Analysis of CAP-reform: Welfare theory and model design. SOW-Staff Working Paper 93-02, Amsterdam.
- Koning, N. (1986). Beperkingen van landbouw-inkomenspolitiek in kapitalistische industrielanden. *TSL* 1: 113-133.
- Koning, N. (1994). The miscarriage of agrarian capitalism. London: Routledge (in voorbereiding).
- Landbouwschap (1993). Bestuursovereenkomst Uitvoering Meerjarenplan Gewasbescherming.
- Meer, C. van der (1989). Price level and agricultural growth performance: The EC and other major OECD countries. *TSL* 4: 295-312.
- Meer, C.L.J. van der & Yamada, S. (1990) Japanese agriculture, a comparative analysis. London: Routledge.
- Meester, G. & Strijker, D. (1985). De landbouw voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening. WRR-Voorstudie 46, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Mundlak, Y., Carvallo, D. & Domenech, R. (1989). Agriculture and economic growth, Argentina 1913-1984. IFPRI-Reserach report 76, Washington.
- Niskanen, W.A. (1971) Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldine.
- Noort, P.C. van den (1965). Omvang en verdeling van het agrarisch inkomen in Nederland, 1923-1963. Wageningen, Pudoc.

- Noort, P.C. van den (1979). Chaos en orde in de wereldlandbouw. Wageningen.
- Nooteboom, B. (1993). Bijverdiensten als principaal-agent probleem. Economisch Statistische Berichten 78: 636-640.
- OECD (1992) Agricultural policies, markets and trade; monitoring and outlook 1992. Paris.
- Olson, M. (1982). The rise and decline of nations. New Haven: Yale University Press.
- Oskam, A.J. (1985). Effectieve sturing van een instelling voor wetenschappelijk onderwijs onderzoek; een discussiebijdrage. Universiteit en Hogeschool 31: 214-224.
- Oskam, A.J. (1986). Nieuwe wegen in het informatiegebruik in het kwantitatief economisch onderzoek. TSL 1: 221-240.
- Oskam, A.J. (1988). Modelvorming voor het zuivelbeleid van de Europese Gemeenschap. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Oskam, A.J. (1989). Decision based economic theory. Wageningen Economic Papers 1989-1.
- Oskam, A.J. (1993). External effects of agricultural production in the Netherlands; environment and global warming. Wageningen.
- Oskam, A.J. & Stolwijk, H.J.J. (1992). De Nederlandse landbouw en het milieu. Economisch Statistische Berichten 77: 602-606.
- Pasour, E.C. (1990). Agriculture and the state. New York: Holmes & Meier.
- Pasour, E.C. (1991). The institutional framework and agricultural development. European Review of Agricultural Economics 19: 365-375.
- Pearce, D. (1993). Economic values and the natural world. London: Earthscan.
- Pearce, D.W. and R.K. Turner (1990) Economics of

- natural resources and the environment. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Peerlings, J. (1993). An applied general equilibrium model for Dutch agribusiness policy analysis. Wageningen (in druk).
- Pejovich, S. (1990). The economics of property rights. Dordrecht: Kluwer.
- Peters, G.H. (1991). Agriculture and the macroeconomy. *Journal of Agricultural Economics* 42: 231-249.
- Ploeg, J.D. van der (1993). Over de betekenis van verscheidenheid. Wageningen, inaugurale rede.
- Popper, K.R. (1961). The poverty of historicism. London: Routledge.
- Popper, K.R. (1966). The open society and its enemies. Vol. 1 and 2. London: Routledge.
- RIVM (1991) Nationale Milieuverkenning 1990-2010. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Riemsdijk, J. (1968). De Landbouw conserveren of vernieuwen? *Economisch Statistische Berichten* 53: 590-594.
- Robbins, L. (1932). An essay on the nature and significance of economic science. London: Macmillan.
- Sandrey, R. & Reynolds, R. (eds.) (1990). Farming without subsidies. MAF, CP Books.
- Schuh, G. (1974). The exchange rate and US agriculture. *American Journal of Agricultural Economics* 56: 1-13.
- Schuh, G. (1989) Macro-linkages and agriculture: The US experience. In: A.H. Maunder & A. Valdès (eds.) *Agriculture and government in an interdependent world*. Dartmouth: Aldershot, p. 533-541.
- Schultz, T.W. (1945). Agriculture in an unstable economy. New York: McGraw Hill.

- Schultz, T.W. (1953). The economic organization of agriculture. New York: McGraw Hill.
- Slangen, L. (1992). Policies for nature and landscape conservation in Dutch agriculture. *European Review of Agricultural Economics* 19: 331-350.
- Slangen, L. (1993). The economic aspects of environmental cooperatives for farmers. VIIth EAAE Congress, Contributed Papers Volume G, p. 93-110.
- Smith, V.K. (1992). Environmental costing for agriculture. *American Journal of Agricultural Economics* 74: 1076-1088.
- Stigler, G.J. (1968). The organization of industry. Homewood: R.D. Irwin.
- Swinnen, J. & Zee, F.A. van der (1993). The political economy of agricultural policies: A survey. *European Review of Agricultural Economics* 20: 261-290.
- Thijssen, G.J. (1992). Micro-economic models of Dutch dairy farm. *Wageningen Economic Studies* 25, Pudoc, Wageningen.
- Tirole, J. (1989). The theory of industrial organization. Cambridge: MIT Press.
- Tracy, M. (1989). Government and agriculture in western Europe 1880-1988. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Tyers R. & Anderson, K. (1992). Disarray in world food markets. Cambridge: Cambridge University Press.
- Veer, J. de (1978). Bedrijfsuitkomsten, inkomen en continuïteit in de landbouw. In: LEI, Jaarverslag 1977, Den Haag.
- Vousden, N. (1990). The economics of trade protection. Cambridge University Press, Cambridge.

- Williamson, O.E. (1971). The vertical integration of production: market failure considerations. *American Economic Review* 61: 112-123.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.
- Zanden, J.L. van (1985). *De economische ontwikkeling van de Nederlandse landbouw in de negentiende eeuw, 1800-1914*. AAG Bijdragen 25, Wageningen.

Eindnoten

1. Zie K.R. Popper (1961) die de beperkte mogelijkheden behandelt om op basis van historische analyses aan te geven hoe ontwikkelingen op lange termijn zullen verlopen.

2. Wanneer we de gedachte van Mancur Olson (1982) volgen dan valt zelfs te stellen dat fundamentele veranderingen in het beleid of in de maatschappij als geheel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan economische groei, maar na verloop van tijd zijn nieuwe posities stevig ingenomen en gaat bestaand beleid remmend werken op de economische ontwikkeling.

3. De voordelen van protectievermindering zijn in de algemene evenwichtsmodellen veelal geringer. Hoewel dergelijke modellen de economie op een meer consistente wijze beschrijven, kan dit voor een deel veroorzaakt worden door de geringe flexibiliteit van de modellen, waarin arbeid en kapitaal vaak een gegeven zijn en waarbij de technische ontwikkeling niet wordt beïnvloed door prijzen (zie Van der Meer, 1990, voor een hypothese over de relatie tussen prijzen en technische ontwikkeling). Het European Community Agricultural Model (ECAM) heeft wat dat betreft meer flexibiliteit (Folmer, e.a., 1992) en indiceert duidelijk - doch in vergelijking met de totale inkomen relatief geringe - voordelen van protectievermindering voor de Europese Gemeenschap.

4. Voorbeelden zijn o.a. de Volksrepubliek China, Indonesië en India.

5. Voor een brede analyse op dit terrein wordt verwezen naar Brandow (1977). Dit verschijnsel is zeker niet beperkt tot de landbouwpolitiek; in de algemene economie werd bijvoorbeeld in Nederland geheel gevaren op het kompas van de Keynesiaanse theorie, die zich vooral concentreerde op de crisis van de jaren dertig.

6. Een vrij recent voorbeeld is de prijs en onzekere voorziening van oliezaden in 1974, die de EG ertoe brachten om (met grote subsidies) de teelt van plantaardige oliën te bevorderen. Dit leidde er uiteindelijk toe dat het areaal oliezaden opliep van minder dan 1 mln hectare rond 1974 tot ongeveer 5 mln hectare aan het eind van de jaren tachtig. De bijbehorende budgetlasten vertienvoudigden (in constante koopkracht). Het was bovendien een belangrijk obstakel in de GATT onderhandelingen.

7. Dit is een mogelijkheid om tegen geringe transactiekosten de functie van produceren tegen vooraf bekende prijzen uit te ruilen tegen de functie van risico lopen tegen een vergoeding.

8. Dit geldt voor vrijwel alle landbouwprodukten die (soms in verwerkte vorm) door landbouwpolitieke maatregelen worden beschermd.

9. De wereldmarkt wordt qua handelsvolume gedomineerd door een tweetal sterk gecoördineerde handelsblokken: de EG en de NAFTA, met daarnaast een belangrijke positie voor Japan. Daarnaast zijn de

zogenaamde 'New Industrialized Countries' (NIC's) sterk in opkomst. Geen van deze blokken of naties kan echter de internationale handelsregels domineren, zoals ooit Groot Brittannië en later de Verenigde Staten dat konden.

10. Een aantal kenmerkende gegevens voor het gemiddelde Nederlandse landbouwbedrijf (inclusief tuinbouw) zijn in de onderstaande tabel opgenomen.

Variabele	1950	1960	1970	1980	1990
Aantal bedrijven (x1000)	344	295	185	145	125
Oppervlakte (ha)	6.8	7.9	11.9	14.2	16.3
Arbeidskrachten (aje)	1.61	1.44	1.64	1.73	1.91
Kapitaalgoederen ^{a)}	39	55	118	216	288
Toegeleverde goederen en diensten ^{a)}	5	12	30	60	75
Netto produktie ^{a)}	9	15	31	60	109

^{a)} In duizenden guldens en in prijzen van 1970 voor de betreffende variabele.

11. De omvang van de milieubelasting door de landbouw in Nederland is voor 1991 geschat op 11% van de netto toegevoegde waarde in de landbouw. Overigens met een behoorlijke onzekerheidsmarge (6-25%). Er valt een daling in milieuschade te constateren ten opzichte van het midden van de jaren tachtig (Oskam, 1993). De (positieve) waarde van het

landschap is hierin nog niet betrokken.

12. De beleidswijziging komt overigens meer dan twintig jaar na een meer fundamenteel hervormingsvoorstel, uitgedragen door Van Riemsdijk (1968).

13. De grote aandacht voor het zogenaamde 'falen van de markt' is overigens tot stand gekomen in een periode waarin de markt veel minder functioneerde dan heden ten dage. Het verwijzen naar 'oude voorbeelden' is op zich geen rechtvaardiging voor het verwerpen van het marktsysteem. Eerder zijn een aantal redenen behandeld die de situatie doen verschillen. Het is in dit verband wellicht aardig om te verwijzen naar auteurs als Lange en Taylor, in de jaren dertig 'bewezen' dat via een centrale planning hetzelfde optimum kon worden verkregen als in een markteconomie. Het was alleen nodig dat centrale planners kennis hadden van de voorkeuren van consumenten, de vorm van de produktiefuncties en de aanwezige produktiemiddelen en natuurlijke hulpbronnen. Op decentraal niveau zouden ze 'schaduw-prijzen' moeten hanteren die gelijk zouden zijn aan de prijzen in een werkelijke economie (Pasour, 1991, p. 368). Het is een duidelijke indicatie dat de relevantie van theorema's in de economie vaak het grootste probleem vormt.

14. Zie bijvoorbeeld het EG-landbouwbeleid voor zware marktordeningsprodukten dat grotendeels was afgestemd op een importsituatie (Meester & Strijker, 1985). Groei van protectie kan ook optreden toemende welvaart en/of een afnemend aandeel van de landbouw in een economie (Honma & Hayami, 1986).

15. Het is opmerkelijk dat het begrip 'instituten' ('institutions') niet is opgenomen in de New Palgrave Dictionary of Economics (Eatwell, e.a., 1987). Wel wordt daar aandacht gegeven aan de 'Institutional economics', maar dan vooral als beschrijvend wetenschapsgebied.

16. Voorbeelden hiervan zijn: grondbezit dat belast is, doch waarvan de opbrengsten niet opwegen tegen de variabele kosten; grond die vanwege milieuverplichtingen schoon moet worden opgeleverd, arbeid die binnen een bedrijf overbodig is, maar die op grond van wettelijke verplichtingen of op grond van gewoonte een afvloeiingsregeling krijgt.

17. De laatste jaren valt een zekere verschuiving te constateren van de voorkeur in de richting van privaat-eigendom. Zowel staatseigendom als vrije toegang en gemeenschappelijk gebruik waarbij de regels onvoldoende helder zijn (of niet goed zijn toe te passen) heeft ernstige beperkingen. Dit is echter geen wet van 'Meden en Perzen'. Het hangt sterk af van de regels die ten aanzien van privaat eigendom worden gesteld. (Het standaardvoorbeeld in de literatuur heeft betrekking op de zogenaamde gemeenschappelijke vis- en weidegronden, alweer een indicatie dat de landbouw grondlegend is voor diverse vormen van economisch denken (zie bijvoorbeeld Eggertson, 1990, p. 36 and 83-91)). Bij eigendomsrechten zijn een aantal zaken van essentieel belang: (1) duidelijkheid aan wie de rechten (en bijbehorende plichten) behoren; (2) overdraagbaarheid van eigendomsrechten, waarbij het vanuit een economische optiek van belang is dat de eigendomsrechten behoren aan degene die daar het meest efficiënt gebruik van maakt.

Vaak leidt dit tot een markt voor eigendomsrechten.

18. Een fraaie studie van contracten op het gebied van arbeid en grond in de landbouw is recent geschreven door Hayami en Otsuka (1993), al heeft de empirische kant grotendeels betrekking op contracten in ontwikkelingslanden.

19. Het daarbij van belang om te onderkennen dat contracten vaak incompleet zijn (Hart, 1988). Zowel de overheid als de boer dient zich dat te realiseren. Wanneer meer informatie beschikbaar komt, dan kan dit leiden tot herziening of aanvullen van het contract. Zolang beide partijen zich coöperatief opstellen behoeft dat geen belemmering te zijn om contracten te sluiten. Particulieren zullen veelal proberen om zich te laten compenseren voor het aanscherpen van incomplete contracten door de overheid.

20. Informatiekosten zijn o.a. uitgebreid geanalyseerd door Stigler (1968).

21. Het is overigens zeer verwonderlijk dat de prijsvorming op dit soort markten (voor goederen, toekomstige contracten, aandelen en opties) met dergelijke primitieve methoden gebeurt, waarbij mensen zich nog schor schreeuwen en met gebarentaal wordt gewerkt. Moderne elektronica en goede softwareprogramma's zijn op veel efficiëntere wijze in staat zijn om dit prijsvormingsproces tot een goed einde te brengen. Ook in de handelswereld bestaan kennelijk machtsposities en belangen.

22. In de praktijk gebeurt het echter vaak door dezelfde type personen: de beleidsambtenaar. De perceptie speelt hierbij wellicht een belangrijke rol.

23. De eigendomswaarde van de Nederlandse landbouw is vele malen groter dan de eigendomswaarde van bijvoorbeeld een internationaal concern als Philips.

24. De Hoogh (1967) stelt dat arbeids-, kapitaal- en grondinkomen in de landbouw moeilijk zijn te onderscheiden. De Veer (1978) toont aan dat de landbouw met een geringer inkomen genoeg neemt dan de toegerekende kosten van arbeid, grond en kapitaal.

25. De economische theorie heeft de laatste tijd een aantal ontwikkelingen laten zien die - soms met enige vertraging - van grote invloed zijn op de landbouweconomie en daarmee op de landbouwpolitiek vanuit een economisch perspectief. Eén van de significante veranderingen is het versterken van de neo-klassieke economische theorie met de zogenaamde dualiteitstheorie. Vroeger stond in de neo-klassieke theorie de nutsfunctie en de produktiefunctie centraal. Met behulp van de dualiteitstheorie is een samenhangende set van functies ontworpen die (afhankelijk van de beschikbare informatie) empirisch is te schatten en/of te toetsen. Uit recent onderzoek blijkt deze duale benadering goed te werken voor het verklaren van het kortetermijn aanpassingsgedrag van producenten, dus bij het verklaren van de vraag naar variabele produktiemiddelen en het aanbod van agrarische produkten (Elhorst, 1990; Thijssen, 1992; Helming,

e.a., 1993). Daarbij wordt de bedrijfssituatie t.a.v. het gebruik de zogenaamde quasi-vaste inputs (gezinsarbeid, kapitaalgoederen, grond) als uitgangspunt genomen. Die bedrijfssituatie is in hoge mate kenmerkend voor het bedrijf. Maar landbouweconomen horen niet tevreden te zijn met het verklaren van het korte-termijn aanpassingsgedrag. Het is ook belangrijk te begrijpen hoe het arbeidsvolume, de investeringen in kapitaalgoederen en in grond zijn te verklaren. Pogingen op dit gebied lijken wat minder succesvol (Thijssen, 1992; Elhorst, 1993).

26. Hoogstens gaat het erom (zoals bij de veilingen of fysieke markten zoals veemarkten) om naast de prijsvorming ook transport en distributie efficiënt te verzorgen. Bij een fysieke markt moet men zich bovendien realiseren dat er risico's bestaan t.a.v. ziekten en plagen.

27. Een terrein waar overheidsregulering zeker essentieel blijft is bijvoorbeeld besmettelijke dierziekten. Hier komt het aan op strakke voorschriften en snel ingrijpen. Zie bijv. Berentsen, e.a. (1990) en Dijkhuizen (1992).

28. De onderlinge afweging van doeleinden is het primaat van de politiek, waarbij de democratische besluitvorming een belangrijke rol speelt. De bijdrage van de wetenschap bestaat - mijns inziens - vooral in het signaleren van inconsistenties in de beslissingen.

29. Een onderzoekgebied waaraan economen een belangrijke bijdrage kunnen leveren is het analyseren en kiezen van toekomstige emissiedoelstellingen en/of

omvang en kwaliteit van landschap en natuur (zie bijv. Smith, 1992). Zoals eerder gesteld dient daarbij een afweging plaats te vinden tussen kosten en baten van verschillende soorten emissies. Inmiddels zijn in Nederland diverse kwantitatieve normen gekozen (emissie van verzurende stoffen en kooldioxide, gebruik van bestrijdingsmiddelen, etc.) zonder een zorgvuldige afweging tussen de maatschappelijke kosten en baten. De maatstaven zijn vooral gebaseerd op hetgeen 'deskundigen' redelijk haalbaar achten. Een treffend voorbeeld op dit gebied is de vaststelling van de kosten en baten van een reductie in het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De kosten voor het terugbrengen van het gebruik met 50% in het jaar 2000 ten opzichte van de referentieperiode 1984-88 werden aanvankelijk ingeschat op 850 miljoen gulden per jaar, later op rond 200 miljoen (Oskam en Stolwijk, 1992). Bij de bestuursovereenkomst tussen het Landbouwschap en de Nederlandse overheid worden vrijwel geen kosten gesignaleerd (Landbouwschap, 1993). Toch is al die tijd de kwantitatieve doelstelling voor de reductie in het bestrijdingsmiddelengebruik gelijk gebleven. Geringere kosten per eenheid reductie zouden een hoger reductiepercentage rechtvaardigen.

30. Zie bijvoorbeeld de trage besluitvorming bij de invoering van de melkquotering, waarvan de consequenties zijn becijferd op een verlies van de Europese Gemeenschap van 25 miljard ECU (Oskam, 1988).

31. Dezelfde principes - maar dan in een dynamische context en toegespitst op de landbouw - liggen ten grondslag aan ECAM (Keyzer, 1993).